

УДК 351.743

В. О. ІВАНЦОВ

## СУБ'ЄКТИ ЗАСТОСУВАННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИХ ЗАСОБІВ ПРОТИДІЇ ПРАВОПОРУШЕННЯМ У ГАЛУЗІ ФІНАНСІВ

*Визначено перелік суб'єктів застосування адміністративно-правових засобів протидії правопорушенням у галузі фінансів. Розглянуто завдання і функції, а також зацентовано увагу на адміністративно-правових засобах, що застосовуються з метою протидії правопорушенням у галузі фінансів.*

*The article defines amount of subjects of using administrative legal means of combating financial delinquencies. The author pays his attention to its tasks and functions and also concentrates on administrative legal means, which are used in combating financial delinquencies.*

Дотримання напрямків державного будівництва значною мірою залежить від правильного, науково обґрунтованого керівництва суспільством, всіма сторонами його діяльності, попередження та припинення порушень приписів нормативно-правових актів держави та інше. Держава для виконання своїх завдань і функцій, а також дотримання провідних напрямків її діяльності використовує всі можливі засоби, чинне місце серед яких займають адміністративно-правові.

Так, проблемам правової природи та особливостям адміністративно-правових засобів тією чи іншою мірою присвятили свої праці В. Авер'янов, О. Бандурка, Д. Бахрах, Є. Безмертний, І. Голосніченко, Є. Додін, Т. Кравцова, А. Комзюк, Л. Коваль, В. Колпаков, Т. Коломієць, О. Куций, О. Салманова, В. Шкарлупа та ін.

Адміністративно-правові засоби в комплексі є одним з ефективних структурних елементів охоронної діяльності органів держави, спрямованої на формування і розвиток суспільних відносин у різноманітних галузях (в тому числі і в галузі фінансів). Протидія правопорушенням у галузі фінансів має велике значення з точки зору забезпечення економічної безпеки держави; за допомогою закріплення і практичної реалізації різноманітних адміністративно-правових засобів створюються умови для формування і підтримання належного економічного порядку, попередження і припинення правопорушень, які на нього посягають. При цьому адміністративно-правові засоби протидії правопорушенням в галузі фінансів складають особливу сукупність, що пов'язана з примусовою діяльністю державних органів (суб'єктів протидії правопорушенням у галузі фінансів). Тобто дослідження, вдосконалення та впровадження

нових адміністративно-правових засобів протидії правопорушенням в галузі фінансів нерозривно пов'язано з діяльністю суб'єктів такої протидії.

Виходячи з переліку адміністративних правопорушень у галузі фінансів [15, с. 320], поняття та особливостей адміністративно-правових засобів протидії правопорушенням у галузі фінансів [14] та повноважень держаних органів, до суб'єктів застосування адміністративно-правових засобів протидії правопорушенням у галузі фінансів варто віднести: суди (судді), органи внутрішніх справ (міліція), органи державної податкової служби в Україні (далі органи ДПС), органи контрольно-ревізійної служби в Україні (далі – органи КРС), органи пенсійного фонду (далі – органи ПФ), органи фонду загальнообов'язкового державного соціального страхування України на випадок безробіття, органи фонду соціального страхування від нещасних випадків на виробництві та професійних захворювань України, органи фонду соціального страхування з тимчасової втрати працездатності, Національний банк України (далі – НБУ) та Рахункова палата.

Першим суб'єктом протидії правопорушенням у галузі фінансів є районні, районні у місті, міські чи міськрайонні суди (судді), до повноважень яких відповідно до ч. 2 ст. 22 Закону України “Про судоустрій України” [17] віднесено розгляд справ про адміністративні правопорушення. Перелік адміністративних правопорушень (у тому числі і в галузі фінансів), який віднесений до підвідомчості судів визначено ст. 221 Кодексу України про адміністративні правопорушення (далі КУпАП) [18]. Звернувшись до адміністративних стягнень, що накладаються судами за вчинення правопорушень у галузі фінансів, можна зробити висновок, що суди (судді), як суб'єкт протидії правопорушенням у галузі фінансів має право застосовувати такі адміністративно-правові засоби: попередження, штраф, конфіскацію предмета, який став знаряддям вчинення або безпосереднім об'єктом адміністративного правопорушення; грошей, одержаних унаслідок вчинення адміністративного правопорушення.

Наступним суб'єктом застосування адміністративно-правових засобів протидії правопорушенням у галузі фінансів є міліція. Закон України “Про міліцію” [16] дає визначення міліції як озброєного органу виконавчої влади, який захищає життя, здоров'я, права і свободи громадян, власність, природне середовище, інтереси суспільства і держави від протиправних посягань. При цьому до основних завдань міліції віднесено: забезпечення особистої безпеки громадян, захист їх прав і свобод, законних інтересів, запобігання правопорушенням та їх припинення, виконання кримінальних покарань і адміністративних стягнень тощо. Актуальними ці завдання вбачаються в контексті попередження та припинення правопорушень в галузі фінансів, захист прав та законних інтересів фізичних та юридичних осіб під час їх участі у правовідносинах у галузі фінансів. У складі

міністерства внутрішніх справ України створено підрозділи Державної служби боротьби з економічною злочинністю [8] та спеціальні підрозділи по боротьбі з організованою злочинністю [17], на які покладено обов'язки по запобіганню, виявленню та припиненню правопорушень в галузі економіки під час здійснення фінансової, господарської та іншої підприємницької діяльності. До адміністративно-правових засобів, що застосовуються з метою протидії правопорушенням у галузі фінансів можна віднести: перевірку документів; адміністративне доставлення; адміністративне затримання; огляд; вилучення речей і документів; накладення адміністративних стягнень, передбачених КУпАП; внесення подань до державних органів, підприємств, установ, організацій, посадовим особам про необхідність усунення причин та умов, які сприяли вчиненню правопорушень; проведення перевірки суб'єктів господарської діяльності; вимогу проведення інвентаризації.

До органів безпосереднього управління державними фінансами України належить Державна податкова адміністрація України [20, с. 112].

Відповідно до ст. 1 Закону України “Про державну податкову службу в Україні” [18], державна податкова служба є системою органів, до складу якої входять: Державна податкова адміністрація України; державні податкові адміністрації в Автономній Республіці Крим, областях, містах Києві та Севастополі; державні податкові інспекції в районах, містах (крім Києва та Севастополя); районах у містах.

У складі органів ДПС знаходяться відповідні спеціальні підрозділи боротьби з податковими правопорушеннями – податкова міліція.

Основними завданнями органів ДПС є: здійснення контролю за додержанням податкового законодавства, правильністю обчислення, повнотою і своєчасністю сплати до бюджетів, державних цільових фондів податків і зборів (обов'язкових платежів), а також неподаткових доходів, установлених законодавством; запобігання злочинам та іншим правопорушенням, віднесеним законом до компетенції податкової міліції, їхнє розкриття, припинення, розслідування та провадження у справах про адміністративні правопорушення та ін.

Як суб'єкт протидії правопорушенням у галузі фінансів органи ДПС мають право застосовувати такі адміністративно-правові засоби: перевірка документів, що посвідчують особу; вимога усунення порушень податкового законодавства; вимога припинення протиправних дій; вилучення копій фінансово-господарських і бухгалтерських документів; вилучення оригіналів первинних фінансово-господарських та бухгалтерських документів; стягнення суми недоїмки; вимога проведення інвентаризації основних фондів товарно-матеріальних цінностей та коштів; опечатування кас, касових приміщень, складів та архівів; накладення адміністративних стягнень, передбачених КУпАП; застосування фінансових (штрафних) санкцій.

Враховуючи спеціальний статус податкової міліції у складі органів ДПС, даний підрозділ по боротьбі з податковими правопорушеннями з метою протидії правопорушенням у галузі фінансів вправі застосовувати в тому числі такі адміністративно-правові засоби: взяття на облік і офіційне застереження про неприпустимість протиправної поведінки; доставлення порушника; адміністративне затримання; особистий огляд; внесення подань до державних органів, підприємств, установ, організацій, посадовим особам про необхідність усунення причин та умов, які сприяли вчиненню правопорушень [10, с. 293–294].

Згідно із Законом “Про державну контрольно-ревізійну службу в Україні” [1] головним завданням контрольно-ревізійної служби є здійснення державного контролю за використанням коштів і матеріальних цінностей, їх зберіганням, станом і достовірністю бухгалтерського обліку і звітності в міністерствах, відомствах, державних комітетах, державних фондах, бюджетних установах, а також на підприємствах і в організаціях, які одержують кошти з бюджетів усіх рівнів та державних валютних фондів, розробка пропозицій щодо усунення виявлених недоліків і порушень та запобігання їх у подальшому.

Органи КРС наділені повноваженнями по застосуванню таких адміністративно-правових засобів, метою яких є протидія правопорушенням у галузі фінансів: безперешкодний доступ до складів, у сховища, виробничі та інші приміщення, що належать підконтрольним установам; призупинення бюджетних асигнувань; зупинення операцій з бюджетними коштами; вимога проведення інвентаризації основних фондів, товарно-матеріальних цінностей, грошових коштів і розрахунків; опечатування кас, касових приміщень, складів та архівів; вилучення копій фінансово-господарських і бухгалтерських документів; вилучення оригіналів первинних фінансово-господарських і бухгалтерських документів; вимога щодо усунення виявлених порушень законодавства; вилучення до бюджету прихованих і занижених валютних та інших платежів; порушення питання про припинення бюджетного фінансування і кредитування; накладення адміністративних стягнень.

Наступним суб’єктом застосування адміністративно-правових заходів протидії правопорушенням у галузі фінансів є органи ПФ. Відповідно до Закону України “Про загальнообов’язкове державне пенсійне страхування” [10] та Указу Президента України “Про Положення про Пенсійний фонд України” [13], ПФ є органом, який здійснює керівництво та управління солідарною системою, провадить збір, акумуляцію та облік страхових внесків, призначає пенсії та готує документи для її виплати, забезпечує своєчасне і в повному обсязі фінансування та виплату пенсій, здійснює контроль за цільовим використанням коштів Пенсійного фонду, вирішує питання, пов’язані з веденням обліку пенсійних активів застрахованих осіб на накопичувальних пенсійних рахунках, здійснює

адміністративне управління Накопичувальним фондом та інші функції, передбачені Законом і статутом Пенсійного фонду.

Виконавча дирекція ПФ та його територіальні органи, протидіючи правопорушенням у галузі фінансів, застосовує такі адміністративно-правові засоби: проведення перевірки бухгалтерських книг, звітів, кошторисів та інших документів, пов'язаних з нарахуванням, обчисленням та сплатою страхових внесків; вимога усунення виявлених порушень законодавства; вилучення документів; застосування фінансових санкцій; стягнення з платників страхових внесків несплачених сум страхових внесків; відповідно до ст. ст. 244-2 та 165-1 КУпАП накладати адміністративне стягнення – штраф.

Далі розглянемо діяльність трьох суб'єктів, що застосовують адміністративно-правові засоби протидії правопорушенням у сфері формування централізованих грошових фондів соціального страхування. Так, фонд соціального страхування від нещасних випадків на виробництві та професійних захворювань України є некомерційною самоврядною організацією, що створена відповідно до Закону України “Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування від нещасного випадку на виробництві та професійного захворювання, які спричинили втрату працездатності” [3] і є правонаступником державного, галузевих і регіональних фондів охорони праці [7].

Фонд соціального страхування з тимчасової втрати працездатності створений відповідно до Закону України “Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування у зв'язку з тимчасовою втратою працездатності та витратами, зумовленими народженням та похованням” [4] і є правонаступником Фонду соціального страхування України [9].

Фонд загальнообов'язкового державного соціального страхування України на випадок безробіття створюється для управління страхуванням на випадок безробіття, провадження збору та акумуляції страхових внесків, контролю за використанням коштів, виплати забезпечення та надання соціальних послуг, здійснення інших функцій згідно з цим Законом України “Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування на випадок безробіття” [5].

Вищезазначені органи соціального страхування, враховуючи їхні схожі функціональні обов'язки, з метою протидії правопорушенням в галузі фінансів застосовують дуже близькі один до одного адміністративно-правові засоби: здійснення перевірки діяльності юридичних та фізичних осіб, які використовують працю найманих працівників у межах виявлення та припинення правопорушень відповідно до специфіки діяльності кожного з них; вимога усунення порушень законодавства; застосування фінансових санкцій; накладення адміністративних стягнень – штрафу. Але є деякі відмінності: передбачено, що лише фонд соціального страхування з тимчасової втрати працездатності може зупиняти операції юридичних та

фізичних осіб, які використовують найману працю, з розрахунковими та іншими рахунками в банківських установах, а фонд загальнообов'язкового державного соціального страхування України на випадок безробіття вповноважений стягувати з посадових осіб та страхувальників передбачені законом штрафи.

Національний банк України є центральним банком України, особливим центральним органом державного управління, юридичний статус, завдання, функції, повноваження і принципи організації якого визначаються Конституцією України, Законом “Про Національний банк України” [12] та іншими законами України. Як суб'єкт протидії правопорушенням у галузі фінансів НБУ застосовує такі адміністративно-правові засоби: відкликання ліцензій; проведення перевірок у частині дотримання валютного законодавства; вимога усунення порушень банківського законодавства, виконання нормативно-правових актів Національного банку України; скликання загальних зборів учасників, спостережної ради банку, правління (ради директорів) банку; видавати розпорядження щодо: а) зупинення виплати дивідендів чи розподілу капіталу в будь-якій іншій формі; б) установа для банку підвищених економічних нормативів; в) підвищення резервів на покриття можливих збитків за кредитами та іншими активами; г) обмеження, зупинення чи припинення здійснення окремих видів здійснюваних банком операцій з високим рівнем ризику; д) заборони надавати бланкові кредити; є) заборони власнику істотної участі в банку використовувати право голосу придбаних акцій (паїв); ж) відсторонення посадової особи банку від посади; з) реорганізації банку; застосування фінансових санкцій; накладення адміністративних стягнень.

Особливим органом фінансового контролю в Україні є Рахункова палата, правовий статус якої закріплено Конституцією України та Законом України “Про Рахункову палату” [6].

Завданнями Рахункової палати є організація і здійснення контролю за своєчасним виконанням видаткової частини Державного бюджету України, витрачанням бюджетних коштів, зокрема коштів загальнодержавних цільових фондів, за обсягами, структурою та їх цільовим призначенням; контроль за фінансуванням загальнодержавних програм економічного, науково-технічного та соціального розвитку, охорони довкілля; контроль за законністю та своєчасністю руху коштів Державного бюджету України й коштів позабюджетних фондів в установах Національного банку України та уповноважених банках; аналіз встановлених відхилень від показників Державного бюджету України та підготовка пропозицій про їх усунення, а також про вдосконалення бюджетного процесу в цілому та інші. Адміністративно-правовими засобами, застосування яких віднесено до компетенції Рахункової палати, є: фінансова перевірка; перевірка грошових документів, бухгалтерських

книг, звітів, планів, кошторисів витрат та іншої документації щодо фінансово-господарської діяльності; перевірка касових операцій з готівкою та цінними паперами, матеріальними цінностями.

Таким чином, кількість суб'єктів застосування адміністративно-правових засобів протидії правопорушенням в галузі фінансів є досить значною. Кожен з зазначених суб'єктів має свої специфічні завдання та функції, але поряд з цим кожен з них наділений повноваженнями по застосуванню низки адміністративно-правових засобів протидії правопорушенням в галузі фінансів. Визначення кола суб'єктів застосування адміністративно-правових засобів протидії правопорушенням в галузі фінансів дає змогу далі вести мову щодо особливостей відповідних заходів, адже, як видно, їхній перелік досить значний, що потребує дослідження правового потенціалу кожного засобу окремо в контексті їх застосування відповідними державними органами (суб'єктами застосування адміністративно-правових засобів протидії правопорушенням у галузі фінансів).

#### Література:

1. Про державну контрольно-ревізійну службу в Україні : Закон України від 26 січня 1993 р. // ВВР України. – 1993. – № 13. – Ст. 110.
2. Про державну податкову службу в Україні : Закон України від 4 грудня 1990 р. // ВВР України. – 1991. – № 6. – Ст. 38.
3. Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування : Закон України від 9 липня 2003 р. // ВВР України. – 2003. – № 49 – 51. – Ст. 376.
4. Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування від нещасного випадку на виробництві та професійного захворювання, які спричинили втрату працездатності : Закон України від 23 верес. 1999 р. // ВВР України. – 1999. – № 46-47. – Ст. 403.
5. Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування на випадок безробіття: Закон України від 2 березня 2000 року // ВВР України. – 2000. – № 22. – Ст. 171.
6. Про затвердження Статуту Фонду соціального страхування від нещасних випадків на виробництві та професійних захворювань України [Електронний ресурс] : постанова правління Фонду соціального страхування від нещасних випадків на виробництві та професійних захворювань України від 18 квітня 2000 р. № 4 // Офіційний сайт Верховної Ради України. – Режим доступу : [www.rada.gov.ua](http://www.rada.gov.ua)
7. Про міліцію : Закон України від 20 грудня 1990 р. // ВВР України. – 1991. – № 4. – Ст. 20.
8. Про Національний банк України : Закон України від 20 травня 1999 р. // ВВР України. – 1999. – № 29. – Ст. 238.
9. Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю : Закон України від 30 червня 1993 р. // ВВР України. – 1993.

– № 35. – Ст. 358.

10. Про Рахункову палату : Закон України від 11 липня 1996 р. № 315/96-ВР // ВВР України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.

11. Про судоустрій України : Закон України від 7 лютого 2002 р. // ВВР України. – 2002. – № 27-28. – Ст. 180.

12. Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування у зв'язку з тимчасовою втратою працездатності та витратами, зумовленими народженням та похованням : Закон України від 18 січня. 2001 р. // ВВР України. – 2001. – № 14. – Ст. 71.

13. Про Положення про Пенсійний фонд України [Електронний ресурс] : Указ Президента України від 1 березня 2001 р. № 121/2001 // Офіційний сайт Верховної Ради України. – Режим доступу : <http://www.rada.gov.ua>

14. Про утворення Державної служби боротьби з економічною злочинністю [Електронний ресурс] : Постанова Кабінету Міністрів України від 5 липня 1993 р. № 510 // Офіційний сайт Верховної Ради України [www.rada.gov.ua](http://www.rada.gov.ua)

15. *Джафарова О. В.* Заходи адміністративного примусу в діяльності органів державної податкової служби України / О. В. Джафарова, В. О. Іванцов // Вісн. Харків. нац. у-ту внутр. справ. – 2007. – Вип. 36. – С. 288–297.

16. *Іванцов В. О.* Питання щодо виокремлення адміністративних правопорушень в галузі фінансів / В. О. Іванцов // Держава і право: проблеми становлення і стратегія розвитку : зб. матер. міжнар. наук.-практ. конф. (17-18 травня 2008 р., м. Суми). – Суми : Видавничо-виробниче підприємство “Мрія-1”, ТОВ 2008. – Ч. I. – С. 317–321.

17. *Іванцов В. О.* Поняття та особливості адміністративно-правових засобів протидії правопорушенням в галузі фінансів / В. О. Іванцов // Вісн. Харків. нац. у-ту внутр. справ – 2008. – Вип. 39.

18. Кодекс України про адміністративні правопорушення // ВВР УРСР. – 1984. – Додаток до № 51. – Ст. 1122.

19. *Савченко Л. А.* Правові проблеми фінансового контролю в Україні : дис. ... д-р юрид. наук. – Ірпінь : Академія державної податкової служби України, 2002. – 456 с.

20. Статут Фонду соціального страхування з тимчасової втрати працездатності [Електронний ресурс] : Постанова правління Фонду соціального страхування з тимчасової втрати працездатності від 5 червня 2001 р. № 9 // Офіційний сайт Верховної Ради України. – Режим доступу : [www.rada.gov.ua](http://www.rada.gov.ua)

*Надійшла до редколегії 23.07.2008 р.*